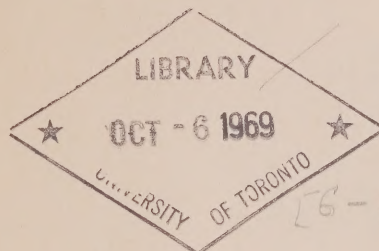


3 1761 11635220 4

ADA

CAI VA
69 V26



[General publications]

[6-3]

White Paper on Veterans Pensions

Honourable J. E. Dubé
Minister of Veterans Affairs



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116352204>

CA1 VA
69V26



Pensions for Disability and Death Related to Military Service



AUGUST 1969

Honourable J. E. Dubé
Minister of Veterans Affairs

Canadian Veterans in ACTION

in WAR



and PEACE

©
Queen's Printer for Canada
Ottawa, 1969

Table of Contents

	<i>Page</i>		<i>Page</i>
Introduction	3	Stabilizing Pensions	12
Adjudication and Appeals	8	Dependant's Remarriage	12
Directorate of Pensions	9	Posthumous Assessment	13
New Pension Commission	9	Legal Damages	13
Administrative Division	9	"Irregular Unions"	13
Entitlement Hearing Division	9	Consequential Disability	13
Appeal Division	9	Loss of Paired Organ	13
Claims Procedure	9	Attendance Allowance	13
Hong Kong Veterans	10	Clothing Allowance	13
Hundred Per Cent Pensioners	11	Other Amendments	14
Bureau of Pensions Advocates	11	Pension Rates	14
Other Improvements	11	Improvements in Effect	14
"Benefit of Doubt"	12	Recommendations Not Accepted	15
Retroactive Awards	12	Conclusion	16

White Paper on Veterans Pensions

Introduction

For the past 50 years, Canada has recognized and freely accepted her obligation to pay compensation for disability and death arising out of military service, in so far as it is reasonable and practicable to equate monetary values with human suffering and bereavement.

This is done through the Pension Act, the keystone of Canadian veterans legislation since 1919. It provides for the payment of pensions to the disabled veteran, his widow and his orphan; and to his dependent parents, sisters and brothers.

In addition, an award of pension also makes the recipient or his family eligible for other benefits. The veteran himself becomes eligible for medical treatment for his pensioned condition, special re-employment training if he needs it, war veterans allowance, and funeral and burial grants. After his death his widow is eligible for war veterans allowance, and his pensioned children for advanced educational assistance.

The veterans of Canada comprise about one-twelfth of the country's total adult population. Approximately 832,600 of these are veterans of World War II (or of both wars, or of Korea) and another 112,600 are veterans of World War I. Of these two groups a total of 136,800 veterans were in receipt of pensions under the Pension Act as of December 31, 1968, and a further 29,800 pensions were in payment to the dependants or survivors of veterans.

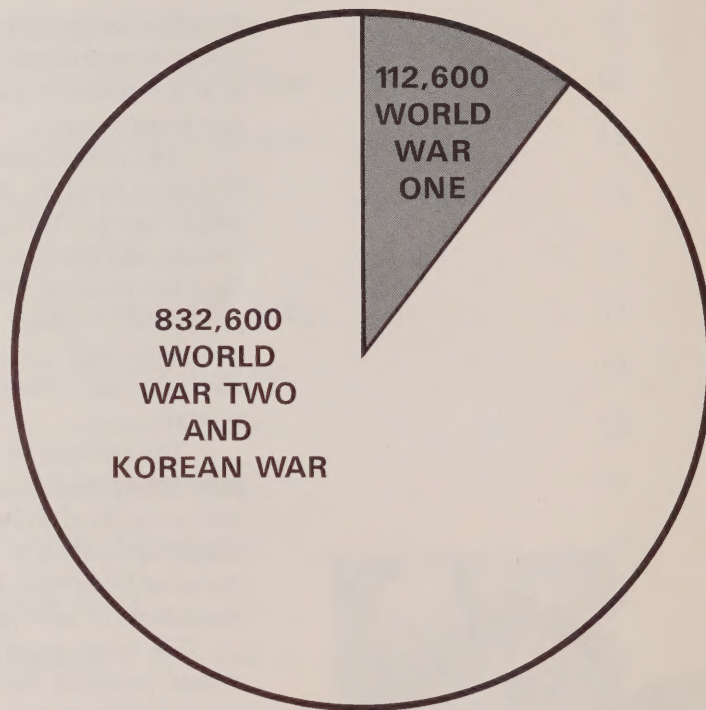
For many years the Pension Act, and the Pension Regulations which preceded it, have provided that pensions should be related to earning power; and the adjudication of pension claims has been the responsibility of an independent and impartial tribunal.



One Twelfth of Adult Population are Veterans



945,200 Veterans



While adhering strictly to these basic principles, successive Governments have found it necessary to review and amend the Act in one way or another. Indeed, there have been few years during the half-century when some change hasn't been made to the Act.

In this connection, the Act has been reviewed, to a greater or lesser degree, every two or three years, the most recent study being initiated in September 1965 by the Hon. Roger Teillet, then Minister of Veterans Affairs, when he set up the "Committee to Survey the Work and Organization of the Canadian Pension Commission". The Chairman of the three-man Committee was Mr. Justice Mervyn Woods of the Saskatchewan Court of Appeal, and a Past President of the Royal Canadian Legion, and the Members were (retired) Judge W. J. Lindal of the County and Surrogate Courts of Manitoba and Col. G. W. Nantel, Office of the Judge Advocate General of the Canadian Forces.

The Survey attracted so much interest, and so many organizations and individuals appeared before the Committee, that its 1,319-page Report could not be presented until March 1968.

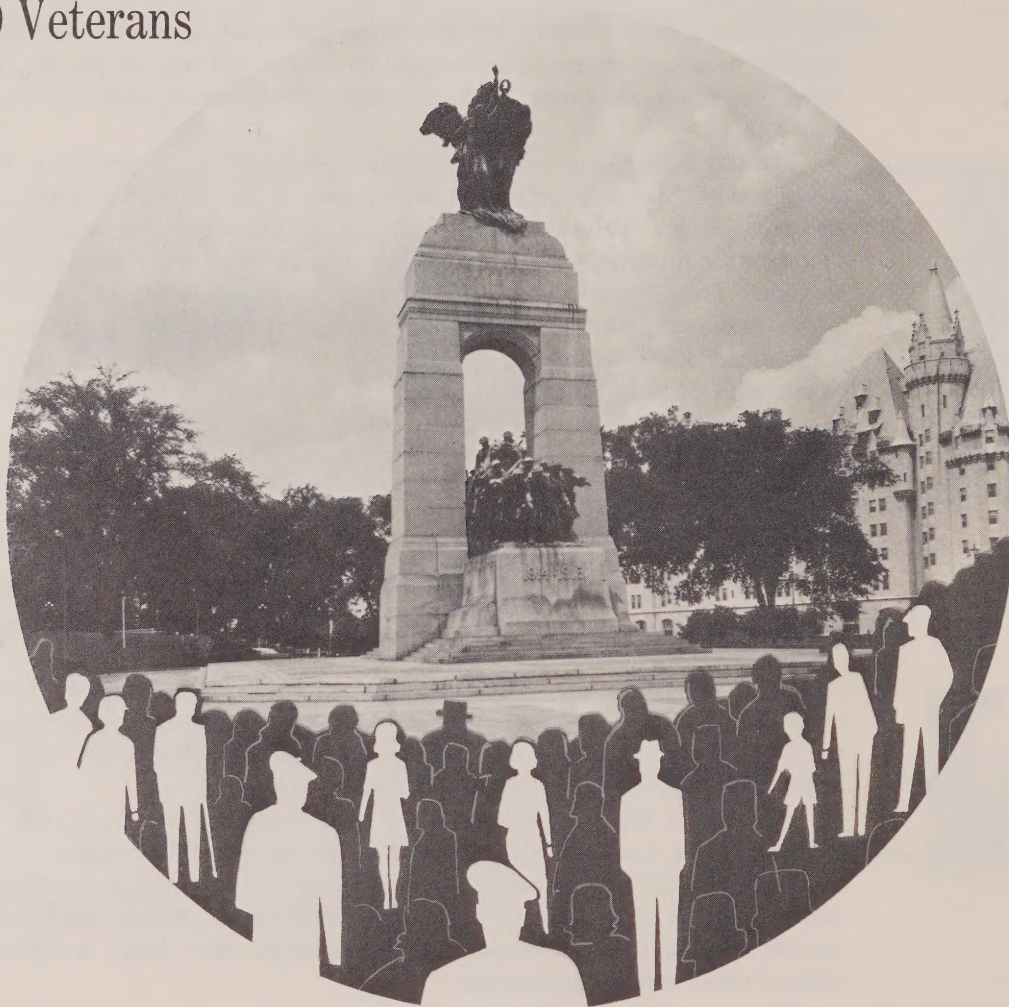
The Woods Committee Report, as it was immediately known contains 148 recommendations, ranging from responsibility for the final interpretation of the Pension Act (No. 1) to the inclusion of termination dates in the Act's definition of "theatre of actual war" (No. 148).

Mr. Teillet promptly tabled the Report in the House of Commons and, at the same time, set up an Interdepartmental Committee to consider and report to him on the implications, feasibility and estimated expenditures that would be involved in the implementation of the various recommendations.

Following the completion of the work of this Committee, the Government considered the recommendations, and prepared this White Paper to indicate the recommendations that commend themselves to the Government. In it are outlined in some detail the more dramatic of the proposed changes, and also the more significant recommendations of the Woods Committee which have been, or are being, implemented under existing authorities.



945,200 Veterans



136,800 VETERANS
receive pensions

29,800 Survivors of
veterans or dependants
receive pensions

It is, in fact, a statement of how this Government proposes to improve the Pension Act to enable it to fulfil its purpose in terms of present-day thinking and modern social justice. Like the Woods Committee Report, it will be referred to the Standing Committee on Veterans Affairs for study, following which amending legislation will be proposed to Parliament. Only when proper legislative authority has been obtained can the benefits, described in this White Paper, be made available to veterans and to their dependants.

This White Paper and the related legislation will deal only with the recommendations in the Woods Report. Apart from this, the Government is undertaking an overall assessment of Federal social policy and programs, and this will of course include further study of the Pension Act as well as of many other kinds of pension plans and other measures.

There have been far-reaching changes in Canada's social and economic environment since the pension program was first introduced fifty years ago, and in particular many new social development programs of various kinds have meanwhile been initiated. These numerous plans have evolved individually over the years, and the Government considers that the time has come to examine the entire fabric in order to achieve greater consistency between the various elements, and to eliminate unintended gaps or duplications.

This overall assessment is a large and complex undertaking, but when it is completed the Government may propose changes in the pension program or in its administration.



Adjudication and Appeals

The Pension Act contains considerable discretionary power for the administering tribunal, provision for compassionate pensions to alleviate hardship in especially-meritorious cases where pension entitlement cannot be granted otherwise, a free “legal aid” system to assist claimants in preparing and presenting their claims, and a claims procedure designed to ensure that pension applications are thoroughly considered.

Furthermore, in the adjudication of pension claims, the Act is designed to favour the veteran whenever sufficient justification can be found to do so.

Even after a final decision has been rendered on a pension claim, there is provision for the granting of leave to reopen a claim subsequently if sufficient justification—usually new evidence—is found. Since 1939 final adjudication has been the responsibility of the Appeal Boards, each consisting of three members of the Commission, which sit in various centres across Canada from time to time.

By and large the system has worked reasonably well, but it has within it certain flaws. For example, the Commission, as well as administering the pension legislation, also has the sole right to interpret it. In addition, Commissioners sit in judgment (with the applicants’ permission) at the Appeal Board stage, on claims on which they have already rendered adverse decisions. Furthermore, however fair and impartial the Commissioners may be, they are vulnerable to the criticism that they tend to stick together and confirm each other’s decisions as a claim progresses.

In considering these and related problem areas, the Woods Committee noted that, as far as it could learn, veterans did not favour the referral of pension matters (mainly interpretation of the legislation and the appeal of unfavourable entitlement rulings) to the courts. If this were done, the adversary system would apply and the Commission would be required to argue in the courts that a pension should not be awarded. Over

the years, pension matters have developed in their own way and a special kind of expertise has evolved.

While identifying the problems was easy, proposing solutions was not; and the Woods Committee itself could not reach unanimous agreement on its recommendations in this area.

Two Members of this Committee proposed the setting up of a separate Pension Appeal Board, independent of the Minister of Veterans Affairs but reporting to Parliament through him, and an appeal procedure which would be independent of the Commission. This separate body would be the final authority on pension appeals and on the interpretation of the pension legislation.

The other Member of the Committee proposed the appointment of an “ombudsman” with his own staff, also independent but reporting through the Minister of Veterans Affairs, to review decisions made under the Act, to hear and investigate complaints about any Pension Act matter, and to obtain redress by liaison and persuasion rather than by legal procedures.

While ombudsmen may be effective in obtaining redress in administrative matters, their traditional methods—persuasion, publicity and prestige—are not very effective in judicial or quasi-judicial matters. Such decisions can only be altered by a higher judicial authority. Also, the ombudsman system would not, by itself, constitute a final court of appeal; the ombudsman would have to persuade the Commission to alter its “final” decisions, and almost inevitably, he and the system would be criticized every time he failed to do so.

In considering these recommendations, and the problems they are designed to solve, the Government noted that the main objective is to divest the Canadian Pension Commission of some of its responsibility, which now extends from the initial adjudication of a pension claim through the appeal of an adverse decision to the interpretation of the pension legislation.

This objective might be achieved in a variety of ways, but it is considered that the desired results would be attained by assigning to the Department of Veterans Affairs the responsibility for the initial adjudication process which is based upon written records only, leaving the Commission responsible for hearings at which the applicant appears, to be known as entitlement hearings; and also for appeals of decisions and the interpretation of the legislation.

Directorate of Pensions

To implement this plan, it is proposed that a Directorate of Pensions be established in the Department, to which would be transferred the entire staff of the present Commission except the Chairman, Deputy Chairman, the Commissioners and the present Appeal Administrative Service. This Directorate would function in the same way as the existing branches of the Department, e.g., the Veterans Land Administration, except that its decisions would be appealable to the Canadian Pension Commission; and it would have its own support services, or would draw upon departmental services such as Personnel Administration, as required.

New Pension Commission

The new Commission would then be organized into three divisions—the Administrative Division, the Entitlement Hearing Division and the Appeal Division.

Administrative Division

The Administrative Division, which would consist of the Chairman, the Secretary and the Appeal Administrative Service is really the administrative management and housekeeping part of the proposed Commission. Its principal role will be to provide support and services for the remodelled Commission.

Entitlement Hearing Division

The Entitlement Hearing Division would consist of 10 Commissioners and their immediate secretarial staff. Its function would be to provide opportunities for applicants to appear in person, with their advocates and witnesses, for hearings on claims which have not succeeded in the initial adjudication stages. As with the present Appeal Boards, the Commissioners would sit periodically in the main centres of Canada for this purpose. Except in unusual circumstances, this is the only stage at which an applicant would be required to appear in person to prosecute his pension claim.

Appeal Division

The proposed Appeal Division would consist of up to five Commissioners and their immediate secretarial staff. It would function as a final court of appeal for pension claims, and would also be the final authority on the interpretation of the pension legislation.

This division would be based permanently in Ottawa and, as far as pension claims are concerned, it would operate like a regular appeal court; that is, it would study all the evidence obtained at the various stages of the claims procedure and would render its decision on the basis of that evidence.

It would also deal with requests for leave to reopen claims, on which final decisions have been rendered; and if such leave is granted, the applicants would again have available to them the full procedural machinery to renew the prosecution of their claims. Pension applicants would not normally appear before this Division, but they may be represented by counsel.

Claims Procedure

Under this plan Departmental officials would be responsible for rendering entitlement decisions based on the records and

written submissions, as they are in connection with other benefits of the Veterans Charter; and the Canadian Pension Commission would function as a quasi-judicial body only—hearing and reviewing evidence and interpreting legislation.

The proposed amendments to the Pension Act will empower the Commission to obtain any medical and legal opinions it needs, from Government and other sources, and these opinions will be made available to the applicant's representatives.

They will also provide formal authority for the payment of travelling expenses of applicants and their witnesses, to attend Entitlement Hearings which deal with applications for pension entitlement.

As in the past, the pension applicant will have available to him the services of the Veterans' Bureau (see also Page 11), without charge to assist him in the preparation and presentation of his claim at all stages including the Entitlement Hearing and before the Appeal Division. On the other hand, if the applicant so prefers, he may be represented by the service bureau of a recognized veterans association, or by a private solicitor at his own expense.

The new procedure will also apply to applicants who have claims for discretionary awards (i.e. any award other than an entitlement award), which means that those whose claims do not succeed in the Directorate of Pensions may have them heard at an Entitlement Hearing, and if they are still not satisfied, they may appeal them to the Appeal Division.

In proposing changes in the pension legislation, the Government does not intend to overlook those applicants who, having exhausted the procedures now available to them, may wish to renew their claims. Any awards granted as a result of the re-opening of their claims under the amended legislation, however, will not be made retroactive prior to the date the amendments come into effect unless, of course, those amendments provide for greater retroactivity.

Hong Kong Veterans

From the time they were released from the prisoner-of-war camps, the Government of Canada has recognized the fact that, for nearly four years, the Hong Kong veterans existed under exceptionally rigorous and debilitating conditions; and that notwithstanding many studies and surveys in these fields, the long-term effects and ramifications of avitaminosis and other nutritional disabilities, and of extraordinary psychological stresses, are not fully known and understood. Inevitably, too, the disabilities of these men are aggravated as they grow older.

That these veterans deserve special consideration has been recognized by the Government, and it is now proposed to ask Parliament to formally recognize this obligation by proposing a separate Act, which will provide for a basic minimum pension of 50% for all Hong Kong veterans who apply for it, and who have assessable degrees of disability.

Besides the benefits that this measure will bring directly to the Hong Kong veterans themselves, there is the "insurance" benefit it will provide for their dependants when they die: their widows and orphans will be pensionable under the terms of the Pension Act.

The same legislation will also include a provision under which deceased Hong Kong veterans, whose deaths occurred prior to the effective date of the measure, will be presumed to have died from causes attributable to their war service.

The effect of this provision will be to make the widows and orphans of such veterans, whose deaths had not been ruled attributable to their pensioned conditions or who were not in receipt of disability pensions of 48% or more at the time of death, also pensionable under the Pension Act. Such pensions would begin with the effective date of the special legislation.

Hundred Per Cent Pensioners

It is also proposed to make provision, in the same separate Act, for the exceptional needs of certain 100% pensioners who, because of the nature of their disabilities, suffer extraordinary physical, social and psychological impairments.

With disability assessment directly related to the degree of employment handicap, a veteran cannot logically be more than 100% disabled for pension assessment purposes. To make an exception to that philosophy, for any particular group of pensioners, would erode and eventually destroy the long-established, fundamental principle upon which the assessment of service-related disability is based.

At the same time, it is recognized that some 100% pensioners suffer, in addition, unusual social and psychological disadvantages. They may also suffer pain and distress in varying degrees more or less continually, and their capacity to enjoy life is materially lessened.

The Government proposes, therefore, to recognize this exceptional burden of disablement. Provision will be made for an annual allowance or lump-sum grants, of not less than \$400 and not more than \$1,200 per annum, for specified amenities to relieve pain and discomfort, and to increase as far as possible the enjoyment of life for the pensioner and to provide for him the essential will to live.

Bureau of Pensions Advocates

One of the many Sections of the Pension Act establishes the Veterans' Bureau, and specifies that it shall be a branch of the Department of Veterans Affairs. It also provides that the Bureau shall be primarily concerned with the preparation and presentation of pension claims, and that its officers shall be known as pensions advocates.

Nevertheless some misunderstanding of the role and allegiance of the Veterans' Bureau exists, sometimes to the extent that applicants may believe that it is a part of the Canadian Pension Commission and, consequently, doubt the information and advice given them by the advocates.

It is proposed, therefore, to establish this organization under a separate Part of the Pension Act, and to re-name it the "Bureau of Pensions Advocates". The amendments will redefine its function also, specifying that it represents the pension applicants only, and that therefore the relationship between applicant and advocate shall be the same as between client and solicitor in general practice.

Functionally the new Bureau will be independent of both the Department of Veterans Affairs and the Canadian Pension Commission, reporting directly to the Minister of Veterans Affairs.

In its new role, the Bureau will not be required to disclose all the information it obtains in the preparation of a claim, thereby eliminating the criticism that the lawyer-client relationship may be compromised and weakened because the advocate is required to place all relevant evidence on the Departmental file.

The amendments will also include formal recognition of the responsibility of the Bureau to provide a counselling service to pensioners and pension applicants. If it appears that an applicant's claim is unlikely to succeed, the Bureau will be required to so inform him; but if the applicant so wishes, the Bureau will then proceed to present the claim in its most favourable light.

Other Improvements

Many other improvements in the Pension Act, based on recommendations of the Woods Committee, commend themselves to the Government and have been accepted. Although perhaps

not as far-reaching as those described above, some of them have been of great interest to veterans for a long time.

“Benefit of Doubt”

One of these concerns what is known as the “benefit of doubt” Section.

This Section has long provided that an applicant does not have to prove his claim conclusively, and that the adjudicating body shall draw all reasonable inferences and presumptions in favour of the applicant.

It is now proposed to rewrite this Section, incorporating into it guidelines for determining what constitutes benefit of the doubt.

Stated briefly, the revised Section will provide that the pension applicant will have discharged his responsibility when he has submitted credible evidence which, if uncontradicted, should entitle his claim to succeed; that the adjudicating body should draw from the evidence all reasonable inferences in favour of the applicant; and that, when this has been done, the applicant shall be entitled to the benefit of the doubt and his claim may be allowed, even though he has not established it by a preponderance of evidence.

Other amendments will provide that, subject to satisfactory evidence of rebuttal, the medical condition of a veteran will be presumed to be as recorded on his enlistment medical documents; and that an affirmative reply to a question concerning a pre-enlistment injury or disease shall be considered a record of that injury or disease only if it is corroborated by further evidence.

Retroactive Awards

It is also proposed to make awards of pension retroactive for up to three years prior to the date entitlement was granted, or from the date of application, whichever is the lesser period.

The present Act allows the Commission to make awards retroactive for up to 12 months prior to the date entitlement is granted, and for an additional six months if hardship and distress would occur otherwise. There is also authority for a further 18 months if, because of delays beyond the applicant’s control, it is apparent that an injustice would be done.

Stabilizing Pensions

In 1948 the Special Committee on Veterans Affairs, in its report to the House of Commons, recommended that no reduction be made in disability assessments of World War I veterans which had been in effect for three years or more, and the Commission has been following that recommendation. This procedure is known as the stabilizing of pensions.

It is now proposed to give statutory authority to that policy, and to provide that pensions, arising out of service subsequent to World War I, will be stabilized after the pensioner reaches age 60 if, and when, they have been in effect for 10 years or more.

Dependant’s Remarriage

When a pensioned widow or mother remarries, her pension is discontinued with a final payment equal to one year’s pension. Should she again become a widow within five years of her remarriage, and be left in a dependent condition, the Commission has discretionary authority to restore all or part of her original pension.

It is recognized that hardship sometimes occurs because of the five-year restriction, and that some widows make unfortunate marriages which are subsequently dissolved by divorce or judicial separation; and it is proposed, therefore, to amend the Act to permit such pensions to be restored beyond the present time limit, and to include separation by divorce and judicial decree among the reasons for restoring these pensions.

Posthumous Assessment

Another amendment of interest to veterans' widows will provide for the posthumous assessment of a veteran's life-time disability, to determine if it could be assessed at 48% or more to establish thereby eligibility for a pension for his widow.

Legal Damages

It is also proposed to amend the Act to allow a widow or pensioner to retain a portion of any damages that may be recovered when a death or disability, for which pension is payable, is caused under circumstances creating a legal liability. At the present time the widow or pensioner cannot have both, but it is proposed that, in capitalizing the amount of damages recovered, the portion for special damages, pain and suffering and loss of "consortium" will be ignored and thus not affect the pension in payment.

"Irregular Unions"

The Pension Act already provides that additional pensions may be paid in cases where a veteran has resided with a woman, and publicly represented her as his wife, for seven years; but sometimes problems arise in proving that a bar exists to their legally marrying. The Act, when amended, will allow broader discretionary authority in awarding additional pensions for "irregular unions", and will establish the procedure to be followed in proving that a bar to celebrating a marriage exists.

Consequential Disability

The authority for awarding pension for a consequential disability—one which stems from a disability already ruled pensionable—is now found by giving a broad interpretation to the Section of the Act which provides for the payment of pension for disabilities that are attributable to service, and it is proposed

to provide a separate Section in the Act to cover the awarding of pension for a disability which, in whole or in part, is an extension of a pensionable disability; or which, while not anatomically related to the pensionable disability, is considered to be caused by that disability wholly or partly.

Loss of Paired Organ

Another amendment will provide that, when pension has been awarded for the loss or impairment of one "paired" organ, the loss of the other paired organ—leg, arm, eye, ear, etc.—shall be pensioned at 50% of the rate at which it would have been pensionable, if the loss had been attributable to service.

Attendance Allowance

Among the proposed amendments respecting the Attendance Allowance will be one stating unequivocally that this Allowance will not be considered part of any pension paid for any disability; another will provide for the payment of the Allowance for one month when the pensioner is in hospital and longer if its continuation is considered necessary to relieve hardship; and a third will provide that it be continued for one month following the death of the pensioner.

Clothing Allowance

Clothing Allowance is now paid for amputees at rates which ignore the fact that they may be unilateral or bilateral, and it is now proposed to provide that a bilateral amputee will receive the maximum Allowance now provided, plus one-half of that allowance.

A new Allowance will be introduced for pensioners who, because of their pensioned disabilities, must wear specially-tailored clothing. The Act now provides for the payment of Clothing Allowance if the pensioner wears appliances, or uses ointments, which cause excessive wear or soiling of his clothing,

but there is no provision for an allowance to cover the additional expense of tailoring if clothing has to be specially made.

Other Amendments

Other amendments to be proposed for the Pension Act will include a special Section expressing the general purpose of the pension legislation, the removal of “improper conduct” as a bar to the awarding of pensions to dependants following the death of a veteran, a clearer definition of “dependent condition”, as well as several designed to stream-line the legislation, clarify procedure and facilitate administration.

Among the amendments that will be proposed for the Civilian War Pensions and Allowances Act will be one removing the time limit of one year, during which applications must be made following the occurrence of a disability for which pension is claimed; and another will propose that Schedules I and II of the Act be amended to provide that the scale of pensions, for disability and death, conform to Schedules “A” and “B” of the Pension Act.

Pension Rates

The terms of reference of the “Committee to Survey the Work and Organization of the Canadian Pension Commission”—the Woods Committee—did not include the study of pension rates, although the Committee listened to presentations on this subject and summarized them in its Report.

The rates now in effect, and their relationship to the Canadian standard of living, are being studied separately. They will be considered by the Government in relation to the general assessment previously mentioned.

The current rates came into effect on January 1, 1968, and provide that the annual pension for a 100% pensioner shall be \$3,180 if he is single and \$4,056 if married, and that the widow's

pension shall be \$2,400 per annum. Additional pensions for dependent children are at the annual rate of \$408 for the first child, \$720 for the first two and \$240 for each additional child. These rates are doubled for “orphaned” children. Pensions to other dependants vary according to circumstances, the maximum being \$1,980 per annum for two dependent parents of a deceased pensioner where there is no pensioned widow.

Improvements in Effect

In addition to the recommendations of the Woods Committee that have been accepted in principle, but which cannot be put into effect until the legislation is amended, about one-third of the 148 have been accepted and can be implemented under existing authorities. These recommendations are already in effect, or they will be as soon as the necessary arrangements can be made by the Canadian Pension Commission or the Department of Veterans Affairs.

Some of them concern existing procedures or are the responsibility of sections of the Commission which, when the Pension Act is amended, will become part of the Department, at which time they may be further adjusted. Meanwhile, however, the improvements these recommendations afford are being made available to pensioners and to pension applicants.

Several recommendations, being implemented by the Commission, are designed to give maximum consistency to its decisions through the issuing of policy directives, administrative instructions, procedural directives and memoranda relating to the interpretation of the various Sections of the Act, the purposes of compassionate pensions and guidelines relating to them, Medical Advisory Branch matters, supplementary benefits, etc.; and by the preparation of a digest of relevant decisions and related comments.

The role and function of the Medical Advisory Branch has been defined in more detail and, in future, the Medical Adviser's précis will not be confidential but will be placed on the file. As applicable, this précis will contain his opinion with respect to the medical aspects of the claim and a summary of all relevant medical evidence recorded, but it will not contain an opinion as to whether or not the applicant qualifies under the Pension Act.

The work of that Branch is also being expedited by the setting up of a clerical section to screen files, to prepare précis of non-medical material and, as appropriate, précis of medical history.

The Table of Disabilities has been amended to make it clear that the various levels of attendance allowance are guidelines only; that the actual awards are to be in keeping with the extent to which the pensioner is actually in need of attendance.

Other recommendations in the process of implementation deal with application forms; the setting up of a Standing Advisory Committee of members of the Commission, the Department of National Defence and the Veterans' Bureau; assistance to Newfoundland pension applicants, the counselling of pension applicants and the recruiting of Commission staff.

Arrangements are being made to implement an omnibus recommendation dealing with the composition and operation procedures at Entitlement Hearings (the new name for the present Appeal Boards) involving, among other things, the relaxing of the rule that such Hearings be held by a board consisting of a doctor, a lawyer and a layman (providing that two doctors or two lawyers don't sit at the same Hearing), the writing of decisions of Hearings in adequate detail, and the provision of copies of these decisions to the applicants and their representatives.

Recommendations which relate to the Veterans' Bureau, and which are within the jurisdiction of the Department of Veterans

Affairs, include: the provision of funds to allow the Bureau to pay fees for medical opinions, making the Bureau responsible (when so requested) for the preparation and submission of claims at all stages of the claim procedure, and for assisting other claimants' representatives as much as possible if asked to do so.

Recommendations Not Accepted

Some recommendations of the Woods Committee were not accepted. One of these recommendations would have restricted the payment of attendance allowance to those whose need is conditional, to some degree at least, on their pensioned disabilities. The Government has decided instead to maintain the present arrangement under which this allowance may be awarded to a pensioner on the basis of his need for an attendant, regardless of whether or not he has pension entitlement for the disability which creates that need.

Also not accepted are several recommendations proposing the delegation of various other authorities to the Senior Pension Medical Examiners, who are located in the district offices across Canada. Some of these relate to the initial adjudication stages and would become the responsibility of the Department.

Several recommendations for expanding the provisions of the Act under which, following the death of a pensioner, pensions are paid to his dependants have been rejected. One of these recommended that payment of the rate in effect at the time the pensioner died be continued for a year; and another that where the disability was assessed at less than 48%, the pensioner's dependants should be pensioned at the percentage that he was receiving at the time of death.

Such payments would veer from the principle of compensation for loss suffered and, in effect, would be welfare payments. As such, they would be designed to meet needs which are already taken care of in other Government programs.

Conclusion

Since World War I, Canada's legislative programs for the rehabilitation and welfare of her ex-servicemen and their dependants have been recognized, internationally as well as nationally, as being broad in their scope and generous in their provisions. And this legislation has been kept flexible and dynamic; it has been amended regularly to meet the changing needs of those it serves, and to adjust it to changes in the concepts of social justice and in the Canadian economy.

Through the Pension Act, Canada endeavours to compensate as fairly as possible for the economic disadvantages caused by disability or bereavement which is related to military service. To place an accurate monetary value on human suffering and sorrow would be virtually impossible, because of the many imponderable and subjective factors involved.

The most recent review of the operations of this Act—the Woods Committee Survey—listed 148 recommendations, of which all but about 30 have been accepted in whole or in part. In other words, *four out of five of the recommendations are acceptable to the Government*; and many of these have been, or are being, implemented under existing legislative authorities.

In some instances only the principle involved in a recommendation has been accepted, with another means being proposed to achieve the desired result—e.g. the new organization and role of the Canadian Pension Commission—and one recommendation has been rejected because it would restrict a benefit already in effect—eligibility for attendance allowance regardless of whether or not the disability, for which the allowance is awarded, is related to service.

Some of the recommendations accepted—notably the Entitlement Hearing Division and the Appeal Division, the allowance for pensioners suffering exceptional incapacity and the guidelines for establishing the “benefit of the doubt”—are

milestones in the history of pensions for service-related disability or death.

Other changes are designed to ensure that Canada's pension legislation is kept in harmony with modern concepts of social justice and society's obligations to those who, in war and in peace, have placed their lives at the service of their country.



notes

notes



Conclusion

Depuis la Première Guerre mondiale, les programmes législatifs du Canada qui ont trait à la réadaptation et au bien-être des anciens combattants et des personnes à leur charge ont été répétés, non seulement au pays mais aussi à l'étranger, pour leur ampleur et la générosité de leurs dispositions. De plus, ces mesures législatives sont restées souples et dynamiques; elles ont fait l'objet de constantes modifications, de manière à répondre aux conditions nouvelles des bénéficiaires et à tenir compte de l'évolution des normes de justice sociale comme de la situation économique du pays.

Grâce à la Loi sur les pensions, le Canada s'efforce de compenser le plus possible les difficultés d'ordre économique résultant de l'invalidité ou des pertes de vie causées par le service militaire. Il est presque impossible d'établir la valeur monétaire des souffrances et des douleurs humaines, vu le grand nombre d'impondérables et de facteurs de caractère subjectif qui entrent en ligne de compte.

La révision la plus récente de la Loi sur les pensions, soit l'enquête du Comité Woods, a dressé une liste de 148 recommandations, qui toutes ont été acceptées, en totalité ou en partie, à l'exception d'une trentaine. En d'autres termes, *quatre recommandations sur cinq ont été acceptées par le gouvernement*, et plusieurs de celles-ci ont déjà été mises en pratique ou sont sur le point de l'être, en vertu des dispositions actuelles de la Loi.

Dans certains cas, le gouvernement n'a accepté que le principe fondant une recommandation, et proposé d'autres moyens d'atteindre le résultat désiré—par exemple, la réorganisation et le nouveau rôle de la Commission canadienne des pensions. Une recommandation est rejetée parce qu'elle réduit un avantage déjà en vigueur—l'admissibilité aux allocations de soins peu importe que l'invalidité pour laquelle

service de la patrie.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

D'autres modifications visent à adapter la Loi sur les pensions du Canada aux nouvelles normes de justice sociale, compte tenu des devoirs de la société envers ceux qui, en temps de guerre comme en temps de paix, ont mis leur vie au dévouant du service militaire.

soumettre (sur demande) les réclamations à toutes les étapes de la procédure et aider les représentants des demandeurs dans la mesure du possible, si on le requiert.

Recommandations rejetées

Certaines recommandations du Comité Woods ont été rejetées. L'une de ces recommandations aurait eu pour effet de limiter le versement d'allocations de soins au requérant dont le besoin est dicté, du moins dans une certaine mesure, par une invalidité ouvrant droit à pension. Le gouvernement préfère conserver la formule actuelle en vertu de laquelle on accorde une allocation à un pensionné dans la mesure où il a besoin de l'aide d'une tierce personne, qu'il ait droit ou non à la pension en raison de l'invalidité qui engendre ce besoin.

On a aussi rejeté plusieurs recommandations proposant la délégation de divers autres pouvoirs aux médecins examinateurs seniors des pensions dans les bureaux de district de tout le pays. Quelques-unes de ces recommandations ont trait au stade initial de décision et relèveraient du Ministère.

Le gouvernement a aussi rejeté plusieurs recommandations concernant l'élargissement des dispositions de la Loi en vertu desquelles, après le décès d'un pensionné, une pension est versée aux personnes qui étaient à sa charge. On avait proposé de continuer pendant un an le paiement de la pension au taux en vigueur au moment du décès du pensionné; et aussi de verser aux personnes à charge une pension identique à celle dont jouissait le pensionné avant son décès, dans le cas d'invalidité inférieure à 48 p. 100.

Ces paiements, au lieu de constituer une compensation pour les pertes subies, équivalaient effectivement à des prestations d'assistance sociale. Ils permettraient de satisfaire à des besoins auxquels d'autres programmes du gouvernement pourvoient déjà.

son avis au sujet des aspects médicaux de la réclamation, ainsi qu'un résumé de tous les renseignements pertinents d'ordre médical qui ont été consignés, sans se prononcer sur l'admissibilité du requérant aux termes de la Loi sur les pensions.

Le travail de cette direction se trouvera accéléré par la mise sur pied d'une Section des écritures, qui fera l'étude des dossiers, préparera des résumés des documents non médicaux et, s'il y a lieu, des précis des documents médicaux.

La Table des invalidités a été modifiée, de manière à souligner que les divers paliers d'allocation de soins ne constituent que des indications et que les allocations doivent, en fait, correspondre au degré réel du besoin qu'en a le pensionné.

Parmi les autres recommandations appelées à être mises en pratique, citons la question des formules de demande,

l'établissement d'un comité consultatif permanent composé de membres de la Commission, du ministère de la Défense nationale et du Bureau des vétérans, l'aide aux requérants de Terre-Neuve, l'orientation des candidats à la pension et le recrutement du personnel de la Commission.

On fait actuellement le nécessaire pour mettre en pratique une recommandation globale ayant trait à la composition et au mode de fonctionnement des Bureaux d'admissibilité (appelés jusqu'ici bureaux d'appel), en vue, notamment, d'adoucir la règle selon laquelle ces bureaux doivent comprendre un médecin, un avocat et un profrane (prévoyant qu'un même bureau ne peut comprendre à la fois deux médecins ou deux avocats), d'assurer la rédaction détaillée des décisions du bureau et de distribuer copie de ces décisions aux requérants et à leurs mandataires.

Il y a d'autres recommandations qui se rapportent au Bureau des vétérans et qui sont de la compétence du ministère des Affaires des anciens combattants, notamment, affecter des crédits au Bureau pour lui permettre de payer les honoraires d'avis médicaux, confier au Bureau la tâche de préparer et

l'égard des père et mère à la charge d'un pensionné défunt qui n'a pas laissé de veuve.

Améliorations apportées

Outre les recommandations du Comité Woods déjà acceptées en principe par le gouvernement mais qui ne peuvent être mises en pratique qu'après modification de la Loi sur les pensions, environ le tiers des 148 recommandations proposées ont été acceptées et peuvent être mises en application sous le régime actuel. Ces recommandations sont déjà en vigueur ou elles le seront dès que la Commission canadienne des pensions ou le ministère des Affaires des anciens combattants pourront prendre les mesures nécessaires.

Un certain nombre de ces améliorations concernent des procédures actuelles ou relèvent de certains secteurs de la Commission qui, une fois refoindue la Loi sur les pensions, feront partie du Ministère; et c'est à ce moment qu'on les mettra en oeuvre. Voici là, les pensionnés et les personnes qui demandent des pensions peuvent toutefois jouir des améliorations prévues par ces recommandations.

Plusieurs recommandations, que la Commission a mises à exécution, visent à normaliser le plus possible ses décisions par la publication de directives, d'instructions administratives, de règles de procédure et de notes de service ayant trait à l'interprétation des divers articles de la Loi, aux fins des pensions de commutation et aux lignes de conduite pertinentes, aux questions relevant de la Direction consultative médicale, aux prestations supplémentaires, et le reste, ainsi que par la préparation d'un recueil des décisions pertinentes et des commentaires connexes.

La tâche de la Direction consultative médicale a été précisée d'avantage, de sorte que le précis du conseiller médical sera désormais versé au dossier, au lieu de constituer un document confidentiel. Dans la mesure du possible, ce rapport contiendra

que constituait la «mauvaise conduite» à la concession, après le décès d'un ancien combattant, de pensions aux personnes à sa charge; une définition plus claire de l'expression «état de dépendance»; ainsi que plusieurs définitions appelées à préciser la Loi, à éclaircir la marche à suivre et à simplifier l'administration. On proposera aussi de modifier la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils en supprimant la période limite d'un an après l'apparition de la maladie, période pendant laquelle une personne doit présenter sa demande de pension. On proposera en outre que les Annexes I et II de la Loi soient modifiées de façon à rendre les échelles de pensions, dans le cas d'invalidité et de décès, conformes aux Annexes «A» et «B» de la Loi sur les pensions.

Taux des pensions

Le «Comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions», c'est-à-dire le Comité Woods, n'était pas chargé de l'étude des taux des pensions. Il a cependant entendu des exposés à ce sujet et en a fait le résumé dans son rapport.

La question des taux actuellement en vigueur et leur rapport avec le niveau de vie au Canada font l'objet d'une étude distincte. Le gouvernement se propose de les considérer au regard de l'évaluation générale mentionnée précédemment. Les taux actuels, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1968, assurent au pensionné à 100 p. 100 une pension annuelle de \$3,180 s'il est célibataire et de \$4,056 s'il est marié, ainsi qu'une pension annuelle de \$2,400 à sa veuve. Les pensions supplémentaires, versées en faveur des enfants du pensionné, s'élèvent à \$408 pour un premier enfant à \$720 pour deux et, par la suite, \$240 par année pour chacun des autres. Dans le cas des «orphelins», ces taux sont doublés. Par contre, les pensions à l'égard des autres personnes à charge varient selon les circonstances, mais le maximum est fixé à \$1,980 par an à

recus, on ne tienne pas compte de la somme versée pour les dommages particuliers, la douleur et la souffrance, ainsi que la perte de la cohabitation, afin que le montant de cette indemnité ne réduise pas celui de la pension.

«Unions libres»

La Loi actuelle prévoit déjà le paiement d'une pension supplémentaire lorsqu'un ancien combattant a vécu avec une femme, qu'il a présentée publiquement comme son épouse, pendant au moins sept ans; néanmoins, il est parfois difficile de prouver l'existence d'un empêchement à leur mariage légal. La Loi, une fois modifiée, confèrera un plus vaste pouvoir discrétionnaire quant à l'autorisation de pensions supplémentaires dans le cas «d'unions libres» et fixera la procédure à suivre pour prouver l'existence d'un empêchement au mariage.

Invalidité secondaire

En interprétant très librement l'article de la Loi qui prévoit le paiement d'une pension pour les invalidités attribuables au service militaire, il est actuellement possible de verser des pensions dans les cas d'invalidité secondaire—c'est-à-dire d'invalidité causée par une invalidité donnant déjà droit à pension. On a aussi proposé qu'un article distinct de la Loi permette l'octroi d'une pension dans le cas d'une invalidité qui, en totalité ou en partie, provient d'une invalidité donnant droit à une pension; ou qui, tout en n'étant pas physiquement rattachée à cette invalidité, est considérée comme la conséquence, en totalité ou en partie, de ladite invalidité.

Perte d'un organe pair

Une autre modification stipulera que lorsqu'une pension est versée pour la perte anatomique ou fonctionnelle d'un de deux organes homologues, la perte du second—jambe, bras, œil,

Allocation de soins

Une des modifications proposées relativement à l'allocation de soins indiquera clairement que cette indemnité ne sera pas considérée comme une partie d'une pension versée à l'égard d'une invalidité quelconque; une autre modification assurera le versement de l'allocation pendant une période d'un mois si le pensionné est hospitalisé, et pour une période plus longue si l'allocation s'avère nécessaire pour prévenir la gêne. Une troisième modification assurera le versement de l'allocation pendant un mois après le décès du pensionné.

Allocation vestimentaire

On verse actuellement une allocation vestimentaire aux amputés. Ces allocations ne tiennent pas compte des amputations bilatérales. On se propose maintenant de rendre les amputés de deux membres admissibles à l'allocation maximale déjà prévue, mais augmentée de 50 p. 100. On versera une nouvelle allocation aux pensionnés qui, à cause de leur invalidité pensionnée, doivent porter des vêtements de confection particulière. En vertu de la Loi actuelle, il est versé une allocation vestimentaire aux pensionnés qui portent des appareils ou utilisent des onguents qui abîment ou souillent trop leurs vêtements; aucune allocation n'est prévue pour le paiement des frais supplémentaires occasionnés par la confection de vêtements sur commande particulière.

Autres modifications à la Loi

D'autres modifications proposées à la Loi sur les pensions comprendront un article spécial exposant les principes généraux qui ont inspiré la Loi sur les pensions, l'abolition de l'obstacle

comme une preuve documentaire que si elle est appuyée par d'autres preuves.

Pensions avec effet rétroactif

On propose aussi d'autoriser le paiement de pensions suivant une rétroactivité maximum de trois ans par rapport à la date où l'admissibilité a été concédée ou à compter de la date de la présentation de la demande, selon la plus brève de ces deux périodes.

La Loi actuelle permet à la Commission d'attribuer une pension avec effet rétroactif de 12 mois par rapport à la date où l'admissibilité est accordée, avec possibilité de prolongation de six autres mois pour éviter les privations et la gêne. La Loi permet aussi de prolonger la rétroactivité d'une autre période supplémentaire de 18 mois lorsque, en raison de retards non imputables au requérant, ce dernier subirait incontestablement une injustice.

Stabilisation des pensions

En 1948, le Comité spécial des affaires des anciens combattants a recommandé, dans son rapport à la Chambre des communes, de maintenir la cote d'invalidité des anciens combattants de la Première Guerre mondiale, lorsque cette cote datait de trois ans ou plus, et la Commission a adopté cette recommandation. Cette pratique a reçu le nom de « stabilisation des pensions ».

On se propose maintenant de donner à cette politique un caractère d'autorisation statutoire et de stabiliser les pensions pour service postérieur à la Première Guerre mondiale des que le pensionné atteint l'âge de 60 ans, à condition qu'elles soient en vigueur depuis au moins 10 ans.

Remariage d'une personne à charge

En cas de remariage, la veuve ou la mère pensionnée cesse de toucher sa pension sur remise d'un dernier versement égal au montant d'une année de pension. Si, devenue de nouveau veuve dans les cinq années qui suivent ce deuxième mariage, elle se trouve dans le besoin, la Commission a le pouvoir discrétionnaire de la réadmettre, en totalité ou en partie, à sa pension première.

On reconnaît que cette limite de cinq ans peut parfois faire naître certains ennuis, et que certaines veuves peuvent contracter un mariage malheureux qui se termine par le divorce ou la séparation de corps. On se propose donc de modifier la Loi de façon à permettre que ces pensions soient versées au-delà de la limite actuelle, et d'inclure le divorce et la séparation de corps au nombre des motifs de rétablissement de ces pensions.

Evaluation posthume du degré d'invalidité

Une autre modification intéressant les veuves d'anciens combattants prévoit une évaluation posthume du degré d'invalidité dont un ancien combattant était atteint de son vivant, afin de déterminer s'il était de 48 p. 100 ou plus, la veuve étant, dès lors, admissible à la pension.

Domages-intérêts

On se propose aussi de modifier la Loi de façon à permettre à une veuve ou à un pensionné de conserver une partie des dommages-intérêts qui peuvent être versés lorsque le décès, ou l'invalidité donnant droit à une pension est causé par des circonstances entraînant une obligation juridique. A l'heure actuelle, la veuve ou le pensionné ne peuvent recevoir les deux; on a toutefois proposé qu'en capitalisant les dommages-intérêts

Autres améliorations

Bon nombre d'autres améliorations, fondées sur les recommandations du Comité Woods, sont pertinentes, et considérées comme acceptables par le gouvernement. Sans peut-être avoir la même portée que les recommandations précitées, elles intéressent depuis longtemps les anciens combattants.

«Bénéfice du doute»

L'une vise la clause dite «bénéfice du doute». Depuis longtemps, aux termes de cet article, le requérant n'est pas tenu de produire une preuve concluante. L'adjudication doit peser en faveur du requérant toutes les déductions et présomptions de la preuve.

Il est maintenant proposé de reprendre cet article et d'y incorporer des principes directeurs pour déterminer les éléments qui constituent le bénéfice du doute.

En bref, l'article refondu stipulera que le requérant se sera acquitté de ses obligations s'il fournit des preuves dignes de foi qui, en l'absence de contestation, lui assureront l'acceptation de sa demande; que l'organisme qui se prononcera sur sa requête établira en faveur du requérant toutes les déductions qu'il pourra raisonnablement tirer de la preuve soumise; que le requérant aura ensuite droit au bénéfice du doute, de sorte que sa demande pourra être approuvée même si elle ne s'appuie pas sur la prépondérance des preuves.

D'autres modifications stipuleront que, sous réserve de la preuve satisfaisante du contraire, l'état de santé d'un ancien combattant sera censé être celui qui a été consigné dans les documents médicaux établis au moment de son enrôlement; si l'ancien combattant a admis avoir été blessé ou malade avant la date de son enrôlement, cette déclaration ne sera considérée

Bureau œuvre tout particulièrement à la préparation et à la présentation des demandes de pensions, et les membres de ce Bureau sont connus sous le nom d'avocats des pensions. Il existe toutefois une certaine incompréhension du rôle et de l'autonomie du Bureau des vétérans: certains requérants sont parfois portés à croire que cet organisme relève de la Commission canadienne des pensions et, par conséquent, ils mettent en doute les renseignements et les conseils que leur offrent les avocats. On songe donc à placer cet organisme sous l'autorité d'une partie distincte de la Loi sur les pensions, et à l'appeler désormais le «Bureau des avocats des pensions». Les modifications apportées à la Loi donneront une nouvelle définition de ses fonctions, précisant que cet organisme représente uniquement la personne qui demande une pension et que, par conséquent, le rapport entre le requérant et l'avocat sera identique à celui qui existe entre un avocat à clientèle privée et son client.

Par rapport à sa fonction, le nouveau Bureau sera indépendant du ministère des Affaires des anciens combattants et de la Commission canadienne des pensions, et il fera rapport directement au Ministère des Anciens Combattants.

Ainsi, dans son nouveau rôle, le Bureau ne sera pas tenu de divulguer tous les renseignements obtenus lors de la préparation d'une demande, ce qui supprimera la critique selon laquelle la relation entre avocat et client était compromise et affaiblie parce que l'avocat était obligé de consigner dans les dossiers du Ministère tout renseignement d'importance. Les modifications comprennent aussi la reconnaissance officielle de la responsabilité du Bureau concernant les services de consultation aux pensionnés et aux requérants. S'il semble peu probable que sa demande soit acceptée, le Bureau sera tenu d'en informer le requérant. Toutefois, si ce dernier le désire, le Bureau entreprendra les démarches nécessaires pour présenter sa demande de la façon la plus avantageuse.

que malgré les nombreuses études et enquêtes menées dans ce domaine, on ne connaît ni ne comprend parfaitement les effets permanents et les ramifications de l'avitaminose et autres affections d'origine alimentaire, ainsi que des extraordinares tensions psychologiques. En outre, l'état de santé de ces personnes se détériore inévitablement avec les années.

Le gouvernement a compris que ces anciens combattants méritent une attention toute particulière, et il se propose maintenant de demander au Parlement de reconnaître cette obligation de façon officielle en présentant un projet de loi distinct, qui assurerait une pension de base minimum de 50 p. 100 à tous les anciens combattants de Hong-Kong qui en feraient la demande, et qui ont un degré évaluable d'invalidité.

En plus des avantages immédiats que ces mesures offriront à l'ancien combattant de Hong-Kong lui-même, il y a lieu de mentionner les prestations « d'assurance » qui pourvoient aux besoins des personnes à la charge de l'ancien combattant au décès de ce dernier : sa veuve et ses enfants seront admissibles à la pension aux termes de la Loi sur les pensions. Cette même loi comprendra aussi une disposition en vertu de laquelle le décès de l'ancien combattant de Hong-Kong, survenu avant la date d'entrée en vigueur de la mesure, sera considéré comme imputable au service militaire en temps de guerre.

Cette disposition aura pour effet d'assurer le versement de pensions, en vertu de la Loi sur les pensions, aux veuves et aux orphelins de ces anciens combattants dont le décès n'est pas considéré comme attribuable à l'affection qui leur aurait droit à pension ou qui ne recevaient pas de pension d'invalidité de 48 p. 100 ou plus au moment de leur décès. Ces pensions seraient versées à compter de l'entrée en vigueur de la loi spéciale.

Les pensionnés à 100 p. 100

Le gouvernement envisage également de pourvoir, dans cette même loi distincte, aux besoins exceptionnels de certains pensionnés à 100 p. 100 qui, par suite de la nature de leur invalidité, sont exceptionnellement désavantagés sur le plan physique, social et psychologique. L'évaluation de l'invalidité étant fonction directe du degré d'incapacité au travail, un ancien combattant ne peut logiquement dépasser les 100 p. 100 d'invalidité; déroger à ce principe en faveur d'un groupe particulier de pensionnés affaiblirait, voir anéantirait le principe fondamentalement sur lequel repose, depuis très longtemps, l'évaluation du degré d'invalidité résultant du service militaire.

Par ailleurs, on reconnaît qu'un bon nombre de pensionnés à 100 p. 100 sont particulièrement désavantagés sur le plan social et psychologique. Par surcroît, certains d'entre eux endurent des souffrances physiques et morales plus ou moins continues, et ne peuvent guère jouir de la vie. Le gouvernement se propose donc de reconnaître le fardeau particulier que constitue leur invalidité. Une allocation annuelle ou une indemnité globale, d'au moins 400 dollars et d'au plus 1,200 dollars par année, pourra être versée au pensionné pour lui procurer les moyens de soulager ses souffrances, afin qu'il puisse jouir plus pleinement de la vie et qu'il retrouve le désir de vivre.

Le Bureau des avocats des pensions

L'un des nombreux articles de la Loi sur les pensions établit un Bureau des vétérans et en fait une direction du ministère des Affaires des anciens combattants. Selon l'article, le

dernière instance et serait aussi l'autorité suprême quant à l'interprétation de la Loi sur les pensions.

Le siège permanent de la Division serait à Ottawa et elle fonctionnerait, en ce qui a trait aux demandes de pension, comme une cour d'appel ordinaire, en ce sens qu'elle examinerait toutes les preuves obtenues aux divers stades de la procédure afférente aux demandes et rendrait ses décisions en se fondant sur ces preuves.

La Division s'occuperait également des demandes d'autorisation de reprendre des demandes de pension au sujet desquelles les décisions définitives ont été rendues. Si une autorisation de ce genre était accordée, les requérants pourraient de nouveau avoir recours à la procédure afférente aux demandes de pension. En règle générale, les requérants ne se présenteraient pas eux-mêmes devant la Division des appels, mais ils pourraient toutefois comparaître par avoué.

Procédure

Dans le cadre du programme envisagé, les fonctionnaires du ministère seraient chargés de rendre des décisions concernant les demandes de pension, décisions fondées sur les dossiers et les exposés écrits, comme ils le font dans le cas où la demande se rapporte à d'autres prestations prévues par la Charte des anciens combattants. La Commission canadienne des pensions agirait seulement à titre d'organisme quasi judiciaire—c'est-à-dire qu'elle serait chargée d'entendre et d'examiner les témoignages et d'interpréter la Loi.

Grâce aux modifications proposées à la Loi sur les pensions, la Commission sera habilitée à consulter au besoin des médecins et des conseillers juridiques travaillant ou non pour le gouvernement, et les avis ainsi obtenus seront portés à la connaissance des représentants du requérant. Les modifications proposées autoriseraient en outre expressement le remboursement des frais de déplacement des requérants

et de leurs témoins, lorsqu'ils doivent assister aux audiences des bureaux d'admissibilité qui statuent sur des demandes de pension.

Comme par le passé, le requérant disposera des services gratuits du Bureau des vétérans (voir aussi à la page 11) qui l'aidera à établir sa demande et à la soumettre au bureau d'admissibilité, et qui le représentera, s'il y a lieu, auprès de la Division des appels. Ou bien, si le requérant le préfère, il pourra avoir recours, à ses propres frais, aux services d'une association agréée d'anciens combattants ou à ceux d'un avocat privé.

La nouvelle procédure s'adresse aussi aux personnes qui ont fait la demande de prestations discrétionnaires (toute autre prestation que le droit à la pension), c'est-à-dire que les personnes dont la demande aura été rejetée par la Direction des pensions pourront avoir recours à une audition d'admissibilité, et si elles sont insatisfaites de la décision, elles pourront se pourvoir devant la Division des appels.

En proposant d'apporter des modifications à la Loi sur les pensions, le gouvernement n'entend pas négliger les requérants qui, ayant épuisé tous les moyens actuellement à leur disposition, désirent peut-être renouveler leur demande. Aux termes de la loi modifiée et à moins que celle-ci ne l'autorise expressément, aucune attribution faite par suite de la reprise de leur demande n'aura d'effet rétroactif avant la date à laquelle les modifications entreront en vigueur.

Les anciens combattants de Hong-Kong

Depuis l'époque où ils ont été libérés des camps de prisonniers, le gouvernement du Canada reconnaît que les prisonniers de Hong-Kong ont vécu pendant près de quatre ans dans des conditions exceptionnellement rigoureuses et débilifiantes; et

quasi judiciaire. Des décisions de ce genre ne peuvent être modifiées que par les instances judiciaires supérieures. En outre, un ombudsman ne saurait constituer, en soi, une cour souveraine; il faudrait que l'ombudsman amène la Commission à modifier ses décisions « définitives », et il est quasi inéluctable qu'on le critiquerait, lui et son institution, chaque fois qu'il ne réussirait pas à le faire.

Le gouvernement a constaté, en prenant connaissance de ces recommandations et en examinant les problèmes qu'elles sont destinées à résoudre, qu'il s'agissait principalement de libérer la Commission canadienne des pensions de certaines responsabilités qui, actuellement, vont de la décision initiale afférente à la demande de pension jusqu'à l'interprétation de la Loi sur les pensions, en passant par l'interfection d'appel dans les cas de décision défavorable.

On pourrait atteindre cet objectif de diverses manières, mais l'on considère qu'il est possible d'obtenir les résultats désirés en confiant au ministère des Affaires des anciens combattants la tâche de rendre une décision initiale fondée sur des rapports écrits seulement, laissant à la Commission la responsabilité des auditions auxquelles se présente le requérant, qui seront désignées sous le nom d'auditions d'admissibilité, ainsi que celle des appels et de l'interprétation de la Loi.

Direction des pensions

Pour la mise en œuvre de ce programme, le gouvernement se propose de créer, au sein du Ministère, une Direction des pensions qui sera dotée de tout le personnel actuel de la Commission, à l'exception du président, du vice-président, des commissaires et des services administratifs d'appel. La nouvelle direction fonctionnerait de la même façon que les directions actuelles du Ministère, par exemple, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, sauf que ses décisions pourraient

faire l'objet d'un appel à la Commission canadienne des pensions; elle aurait ses propres services de soutien ou utiliserait, au besoin, ceux du Ministère, tels que l'Administration du personnel.

Nouvelle Commission des pensions

La nouvelle commission comprendrait trois divisions: la Division de l'administration, la Division de l'admissibilité et la Division des appels.

Division de l'administration

La Division de l'administration, qui se composerait d'un président, d'un secrétaire et des Services administratifs d'appel, serait, en réalité, chargée de la direction administrative et des affaires de la nouvelle commission. Son rôle principal consisterait à lui assurer le soutien administratif et les services nécessaires.

Division de l'admissibilité

La Division de l'admissibilité se composerait de dix commissaires et de leur secrétariat immédiat. Elle permettrait aux requérants d'assister en personne, avec leur avocat et leurs témoins, aux auditions afférentes aux demandes de pension auxquelles on n'a pas accédé au stade initial de la procédure. À cette fin, comme c'est le cas des bureaux d'appels actuels, les commissaires siègeraient périodiquement dans les principales villes du Canada. Sauf en des circonstances exceptionnelles, ce stade serait le seul où l'appelant aurait à se présenter lui-même pour l'examen de sa demande de pension.

Division des appels

La Division des appels proposée comprendrait jusqu'à cinq commissaires et leur secrétariat immédiat. Cet organisme ferait fonction, pour ce qui est des demandes de pension, de tribunal de

Décisions et appels

La Loi sur les pensions confère un pouvoir discrétionnaire étendu au tribunal compétent, et prévoit le versement de pensions de commissération dans les cas particulièrement méritoires où le droit à pension ne peut être accordé, le recours à un système « d'assistance juridique » gratuite selon lequel on aide les requérants à établir et à présenter leurs demandes, ainsi qu'une méthode d'examen des réclamations suivant laquelle on veille à ce que les demandes de pensions soient examinées minutieusement.

De plus, lorsqu'il est statué sur les demandes de pensions, cette loi est censée favoriser les anciens combattants quand leurs réclamations le justifient.

Même après décision définitive touchant une demande de pensions, la Loi permet de rouvrir le dossier s'il y a une justification suffisante, généralement une nouvelle preuve. Depuis 1939, la décision définitive appartient aux bureaux d'appel composés chacun de trois membres de la Commission et qui tiennent des séances, de temps à autre, en diverses villes du Canada. Dans l'ensemble, le système a fonctionné de façon assez satisfaisante, bien qu'il présente certaines imperfections. Ainsi, tout en étant chargée d'appliquer la Loi sur les pensions, la Commission a le droit exclusif de l'interpréter, les commissaires siègent (avec l'autorisation des demandeurs), au sein des bureaux d'appel, pour se prononcer sur des demandes de pensions à l'égard desquelles ils ont déjà rendu des arrêts défavorables. D'autre part, quelles que soient l'honnêteté et l'impartialité des commissaires, ils s'exposent à des critiques suivant lesquelles ils seraient enclins à se solidariser et à confirmer leurs décisions respectives à mesure qu'avance l'examen d'une demande.

Au cours de leur examen de ces questions et d'autres questions connexes, il a semblé aux membres du Comité Woods que les anciens combattants ne désiraient pas que les questions

relatives aux pensions (notamment en ce qui concerne l'interprétation de la Loi et l'interjection d'appels à la suite de décisions défavorables quant au droit à pension) soient soumises aux tribunaux. Dans un tel cas, le système contradictoire s'appliquerait et la Commission aurait à s'opposer en justice à l'attribution d'une pension. Par ailleurs, il se trouve qu'au cours des années la question des pensions a connu une évolution tout à fait particulière et qu'il s'est constitué une jurisprudence propre aux pensions.

Il était facile d'établir les données du problème, mais non pas de proposer des solutions. Les membres du Comité Woods n'ont pu faire l'unanimité quant à leurs recommandations à cet égard. Deux membres du Comité ont proposé de créer un Bureau d'appel des pensions ne relevant pas du Ministre des affaires des anciens combattants mais tenu de faire rapport au Parlement par le truchement de ce ministre, et d'adopter une procédure d'appel qui serait distincte de celle de la Commission. Cet organisme autonome agirait comme tribunal de dernière instance pour les appels et l'interprétation de la Loi sur les pensions.

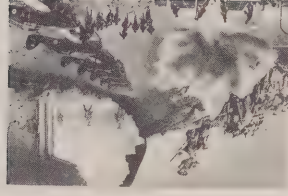
Le troisième membre a recommandé que soit nommé un « ombudsman » disposant de son propre personnel, jouissant également d'un statut d'autonomie mais devant rendre compte de ses activités par l'entremise du Ministre des affaires des anciens combattants. L'ombudsman serait chargé d'examiner les décisions rendues aux termes de la Loi, de prendre connaissance des doléances formulées au sujet de toute question se rapportant à la Loi sur les pensions, et d'obtenir justice grâce à des contacts personnels et à la persuasion plutôt que par des moyens judiciaires. Bien que les ombudsmen puissent être de quelque utilité pour obtenir justice sur le plan administratif, leurs méthodes traditionnelles, c'est-à-dire persuasion, publicité et prestige, ne se révéleront pas des plus efficaces sur le plan judiciaire ou

tenant compte de l'optique moderne en matière de justice sociale. À l'instar du Rapport Woods, il sera soumis au comité permanent des Affaires des anciens combattants pour étude, après quoi des modifications seront proposées en Chambre. C'est seulement lorsque la Loi leur en accordera le pouvoir que les responsables pourront mettre, à la disposition des anciens combattants et des personnes à leur charge, les avantages décrits au présent Livre blanc.

Le présent Livre blanc et les mesures législatives qui en résulteront ne viseront que les recommandations du rapport Woods. En outre, le gouvernement entend actuellement une évaluation générale des politiques et des programmes du gouvernement fédéral dans le domaine social, ce qui comportera, évidemment, l'étude approfondie de la Loi sur les pensions et de bien d'autres régimes de pensions ou mesures sociales.

Depuis la mise en œuvre du programme de pensions il y a cinquante ans, il s'est produit au Canada de profonds changements sur les plans économique et social, et, plus précisément, divers nouveaux programmes de développement social ont été établis. Ces nombreux programmes ont évolué séparément au cours des années, et le gouvernement estime que le moment est venu d'en examiner toute la structure afin de réaliser une meilleure cohérence des divers éléments, de combler les lacunes et d'éliminer les doubles emplois involontaires.

Cette évaluation générale est une tâche considérable et compliquée, mais lorsqu'elle sera terminée, le gouvernement pourra peut-être proposer des changements au programme même ou à l'administration du programme de pensions.



945,200 anciens
combattants



136,800 anciens combattants
touchent une pension
29,800 personnes touchent
des pensions du chef
d'anciens combattants ou de
personnes à charge décédées

Tout en s'en tenant rigoureusement à ces principes fondamentaux, les gouvernements successifs ont jugé nécessaire d'apporter des modifications à la Loi d'une façon ou d'une autre. En effet, au cours de son demi-siècle d'existence, rares sont les années où l'on n'a pas modifié la Loi de quelque façon.

À cet égard, la Loi a été révisée de façon plus ou moins approfondie tous les deux ou trois ans, la révision la plus récente ayant été entreprise en septembre 1965 par l'honorable Roger Teillet, alors ministre des Affaires des anciens combattants, lorsqu'il a créé le «Comité d'enquête sur l'organisation et le travail de la Commission canadienne des pensions». Le président du comité, composé de trois membres, était le juge Mervyn Woods de la Cour d'appel de la Saskatchewan, ancien président de la Légion royale du Canada. Les deux autres membres étaient le juge W. J. Lindal (maintenant retraité) du Tribunal des homologations du Manitoba, et le col. G.-A.-M. Nantel du bureau du juge-avocat général des forces canadiennes.

L'enquête a suscité tant d'intérêt, et tant d'organismes et de particuliers ont comparu devant le Comité que celui-ci n'a pu soumettre son rapport de 1,505 pages qu'en mars 1968.

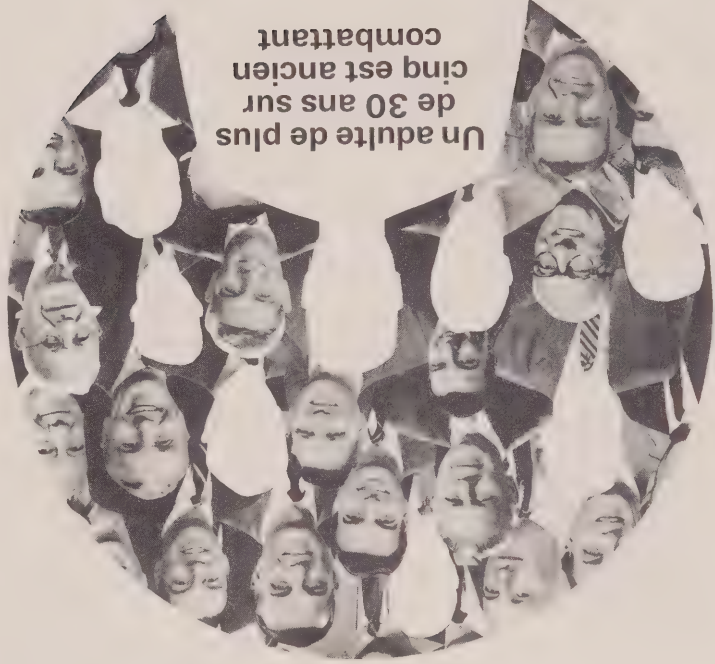
Le Rapport du Comité Woods, ainsi qu'on l'a appelé dès sa parution, renferme 148 recommandations, depuis la responsabilité quant à l'interprétation définitive de la Loi sur les pensions (n° 1) jusqu'à l'adjonction, dans la définition que donne la Loi du «théâtre réel de guerre», des dates de cessation des hostilités (n° 148).

M. Teillet a déposé sans tarder le rapport à la Chambre des communes et a institué en même temps un comité interministériel chargé d'examiner les diverses recommandations quant à leurs conséquences, leur application possible et leur coût estimatif, ainsi que de lui présenter un rapport à ce sujet.

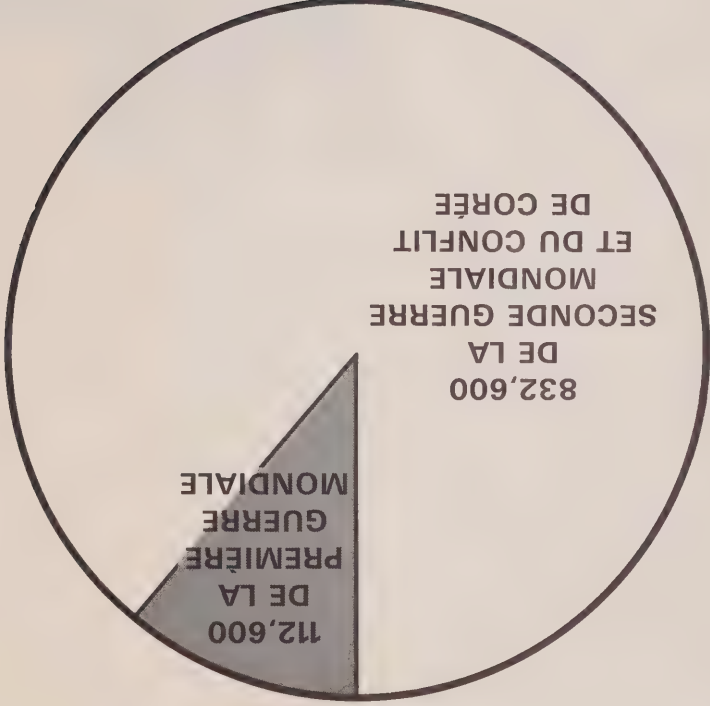
Après que le Comité interministériel eut terminé ses travaux, le gouvernement a examiné les recommandations, et il a rédigé le présent Livre blanc où sont indiquées celles qu'il approuve. On y trouve un exposé assez détaillé des modifications proposées les plus importantes, ainsi que des recommandations les plus dignes d'intérêt du Comité Woods, qui ont été, ou seront, appliquées en vertu de la législation actuelle. Il s'agit en effet d'un exposé de ce que le gouvernement se propose en vue d'améliorer la Loi sur les pensions et de la rendre plus apte à remplir son rôle en



Les anciens combattants représentent un douzième de la population adulte



945,200 anciens combattants



Livre Blanc sur les Pensions des Anciens Combattants

Introduction

Au cours des cinquante dernières années, le Canada a reconnu et accepté librement ses obligations quant au versement d'indemnités en cas d'invalidité ou de décès imputables au service militaire, pour autant qu'il soit raisonnable et possible de compenser par de l'argent les souffrances et le deuil.

La législation relative aux anciens combattants canadiens se rattache à l'adoption, en 1919, de la Loi sur les pensions, laquelle prévoit le paiement de pensions aux invalides de guerre, à leur veuve et à leurs orphelins, ainsi qu'à leur père, leur mère, leurs frères ou leurs sœurs qui sont à leur charge.

De plus, l'ancien combattant ou sa famille sont habilités à recevoir d'autres prestations dès qu'on a reconnu leur droit à la pension : traitement médical de l'affection ouvrant droit à pension, stage spécial de formation en vue d'un nouvel emploi, s'il en a besoin, allocations aux anciens combattants, allocations relatives aux funérailles et à l'inhumation de l'ancien combattant. À son décès, sa veuve a droit à l'allocation aux anciens combattants et ses enfants pensionnés à des bourses d'études supérieures.

Les anciens combattants constituent à peu près un douzième de la population adulte du Canada. On en compte 832,600 de la Seconde Guerre mondiale (y compris ceux qui ont participé aux deux guerres ou au conflit de Corée) et 112,600 de la Première Guerre mondiale. Parmi ces deux groupes, 136,800 personnes recevaient des prestations en vertu de la Loi sur les pensions, au 31 décembre 1968, et 29,800 pensions étaient payées aux personnes à charge ou aux survivants d'anciens combattants.

Durant plusieurs années, la Loi sur les pensions et le Règlement des pensions qui l'a précédée prévoient que la valeur d'une pension doit être en fonction de la capacité de gain (valeur ouvrière) ; d'autre part, c'est à un tribunal indépendant et impartial qu'il incombe de donner suite aux demandes de pensions.

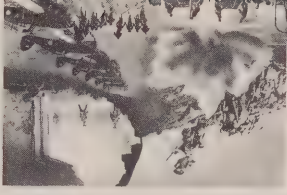


Table des matières.

Introduction	3	Pensions avec effet rétroactif	13
Décisions et appels	8	«Bénéfice du doute»	12
Direction des pensions	9	Autres améliorations	12
Nouvelle Commission des pensions	9	Le Bureau des avocats des pensions	11
Division de l'administration	9	Les pensionnés à 100 p. 100	11
Division de l'admissibilité	9	Les anciens combattants de Hong-Kong	10
Division des appels	9	Procédure	10
Invalidité secondaire	14	Allocation de soins	14
Perte d'un organe pair	14	Allocation vestimentaire	14
«Unions libres»	14	Autres modifications à la Loi	14
Dommages-intérêts	13	Taux des pensions	15
Evaluation posthume du degré d'invalidité	13	Améliorations apportées	15
Remariage d'une personne à charge	13	Recommandations rejetées	16
Stabilisation des pensions	13	Conclusion	17

Les anciens combattants canadiens à l'œuvre

en temps de GUERRE



et en temps de PAIX



Imprimeur de la Reine pour le Canada
Ottawa, 1969
©



Pensions accordées en cas d'Invalidité ou de Décès imputable au Service militaire



AOÛT 1969

L'honorable Jean-Eudes Dubé

Ministre des Affaires des anciens combattants

Livre Blanc sur les Pensions des Anciens Combattants

L'honorable Jean-Eudes Dubé
Ministre des Affaires des anciens combattants

